



ORIENTAÇÃO TÉCNICA AGE Nº 03/2017 (Revisão 1)

REFERENCIAL DE CONTROLES INTERNOS NA GESTÃO DE CONVÊNIOS

I. OBJETIVO

Orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual quanto à adoção de controles internos que contribuam para a gestão eficiente e eficaz da área de convênios.

II. REFERÊNCIAS NORMATIVAS

Lei Estadual nº 9.433/2005; Decreto Estadual nº 9.266/2004 e suas alterações (Decretos nºs 9.283/2004; 9.683/2005 e 13.347/2011); Resoluções TCE/BA nºs 144/2013 e 200/2014; Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016; Orientações Técnicas AGE nºs 03/2015 – Convênios e 01/2017 – Guia Referencial dos Controles Internos da Gestão.

III. CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. Esta Orientação Técnica (OT) é parte integrante do **Guia Referencial dos Controles Internos da Gestão (GRCI)**, apresentado na OT AGE nº 01/2017, que orienta os órgãos da Administração Pública Estadual quanto à estruturação dos controles internos e à implementação de modelo de análise e gestão de riscos.
2. A gestão de convênios constitui-se num conjunto de processos estratégicos comuns aos diversos órgãos e entidades públicas.
3. O compartilhamento e a adoção de práticas de controle interno ou medidas de controle primário pela área gestora do processo contribuem para a redução do risco¹ na celebração e execução dos convênios, na medida em que reforça a primeira linha de defesa², propiciando:
 - a) uniformidade de procedimentos;
 - b) redução de custos operacionais;
 - c) melhoria da qualidade do gasto; e
 - d) maior controle e transparência dos processos.
4. Entende-se como “medidas de controle primário” aquelas ações e atividades realizadas pela primeira linha de defesa, ou seja, pelos servidores e gestores responsáveis pela execução dos processos que gerenciam (controles operacionais aplicados por quem executa e se responsabiliza pelo processo).

¹ Vide OT AGE nº 01/2017 – Guia Referencial dos Controles Internos da Gestão (GRCI).

² Nos termos do preconizado pelo Instituto dos Auditores Internos – IIA/COSO.



5. As práticas de controle interno na área de convênios, descritas nesta OT, estão lastreadas nos componentes propostos pelo COSO³ - e envolvem mecanismos de controle em cada uma das seguintes etapas:

5.1 **Celebração:** compreende todos os aspectos operacionais relacionados com a motivação, a análise de viabilidade, a justificativa, a compatibilidade entre o objeto do convênio e as competências dos partícipes e a instrução processual de formalização do instrumento.

5.2 **Execução:** refere-se ao processo de verificação e monitoramento tempestivo das condições em que o convênio é executado, desde o início até o final da vigência, em especial quanto à consecução das metas pactuadas no plano de trabalho no que tange à execução física e financeira.

5.3 **Prestação de contas:** refere-se ao cumprimento correto das obrigações relacionadas ao dever do conveniente de prestar contas dos recursos recebidos, em conformidade com os prazos e requisitos estabelecidos no instrumento.

6. Uma descrição mais detalhada sobre cada um dos componentes do COSO - ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controles internos; informação e comunicação; e monitoramento - pode ser consultada na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (art. 11).

7. As práticas de controle interno aqui recomendadas são complementares às prescrições instituídas legalmente, em especial aquelas estabelecidas pela Lei Estadual nº 9.433/2005, e devem ser adaptadas ao porte e especificidades de cada órgão/entidade, e ao vulto e complexidade do objeto.

IV. REFERENCIAL DE CONTROLE NOS CONVÊNIOS

Para que a área de convênios atue de forma a cumprir os requisitos de controle, de acordo com as considerações e princípios estabelecidos aqui estabelecidos, são indicadas a implementação, sempre que possível, das seguintes práticas⁴:

A) Quanto ao Ambiente de Controle:

1. Existência de uma área (Coordenação de Convênios ou similar), formalmente instituída, com competência para fazer o acompanhamento e o monitoramento de todos os convênios da unidade, com pessoal em quantidade e perfil adequados ao volume e especificidades dos órgãos.

2. Adoção, como prática habitual, de realização de chamamento público para celebração de convênios ou, na sua impossibilidade ou inconveniência, justificativa formal no processo.

3. Indicação expressa no convênio da área responsável por sua gestão e o agente público encarregado de sua fiscalização ou, no caso de convênios de natureza técnica complexa e de valores relevantes, da comissão de servidores responsáveis por sua fiscalização.

³ “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada” emitido pelo Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO).

⁴ Segregadas por componentes do COSO.



4. Definição formal, em Portaria ou instrumento similar, das atribuições e responsabilidades do **Gestor** e do **Fiscal** do convênio.
5. Segregação de função entre quem emite manifestação pela aprovação técnica e pela aprovação financeira para liberação das parcelas e os servidores responsáveis pelo empenho e efetivo repasse.

B) Quanto às Atividades de Controle Interno

6. Manutenção, na Coordenação de Convênios ou similar, de controle centralizado de todos os instrumentos celebrados, contendo, preferencialmente em meio digital, além do termo, outras informações, devidamente atualizadas, tais como: valores, vigência, aditivos, situação da execução física e financeira, inclusive repasses efetuados e acompanhamento de saldos, situação da análise das prestações de contas, instauração e acompanhamento das tomadas de contas e demais ocorrências durante a execução.
7. Formalização dos atos relativos à celebração, execução e fiscalização de convênios em processos devidamente instruídos e passíveis de serem rastreados, inclusive com adoção de mecanismos para o registro de ocorrências e providências (aditivos; glosas; descumprimento das condições originais de habilitação etc.) durante toda sua execução.
8. Declaração formal da área gestora de que o objeto do convênio proposto tem pertinência temática com as atribuições institucionais do concedente e do conveniente (**Modelo – Anexo 1 – Declaração de Pertinência**).
9. Inclusão nos processos de convênios a celebrar de **análise técnica**, que se manifeste expressamente sobre:
 - a) se o conveniente possui condições técnicas para a execução do objeto, com as devidas justificativas; e
 - b) se o concedente possui condições técnicas para realizar o acompanhamento e a fiscalização devida da execução.
10. Manifestação formal da área técnica se:
 - a) o Plano de Trabalho estabelece metas quantitativas e qualitativas claramente aferíveis e executáveis; e
 - b) a análise dos preços referenciais apresentados no Plano de Trabalho, feita por técnico com conhecimento do negócio/objeto, assegura que os preços propostos, a composição dos custos unitários das metas e o custo benefício total do convênio estão razoáveis e compatíveis com o mercado.
11. Manutenção de um repositório de informações, preferencialmente baseado em sistema informatizado, sobre convênios anteriores e lições apreendidas para subsidiar a elaboração de Plano de Trabalho e para aferição de preços referenciais, custos indiretos etc.

12. Exigência, pelo concedente, de definição formal, no Plano de Trabalho, do nome do preposto do convenente responsável pela execução do instrumento, para servir de interlocutor e canal de comunicação entre as partes.
13. Indicação formal, pela área responsável por sua gestão, do Fiscal ou Comissão responsável pela fiscalização do convênio, que deve ter conhecimento técnico e formação aderente com o objeto, ter conhecimento dos termos do Plano de Trabalho e estar devidamente orientado quanto às responsabilidades e atribuições formais da função. (alterado na rev.1)
14. Avaliação formal pela área gestora de que o Fiscal dispõe de tempo hábil para executar suas atividades, considerando suas demais atribuições e avaliando ainda a necessidade de designar tais atribuições em caráter de exclusividade diante da quantidade e complexidade dos convênios em cuja fiscalização o designado já atue.
15. Ciência formal ao Fiscal ou Comissão responsável pela fiscalização do convênio, encaminhada pelo Gestor do instrumento, das atribuições e responsabilidades inerentes às atividades de fiscalização, acompanhamento e recebimento do objeto. (alterado na rev.1)
16. Adoção formal da prática de **Gestor** e **Fiscal** realizarem reunião de alinhamento com preposto do convenente, antes do início da execução do convênio, e documentar todos os esclarecimentos realizados em ata a ser assinada pelos representantes das partes.
17. Adoção da prática de efetuar registro formal de todas as reuniões realizadas com preposto do convenente e distribuir para todos os envolvidos, de modo a compartilhar as informações e as decisões tomadas.
18. Formalização do processo de fiscalização do convênio, com utilização de relatório técnico circunstanciado sobre a execução do Plano de Trabalho (**Modelo – Anexo 2 – Relatório do Fiscal**), elaborado pelo **Fiscal** do convênio, que deverá ser juntado aos processos de prestação de contas parcial e final.
19. Instrução dos processos de análise das prestações de contas parcial e final, com a anexação de **relatório financeiro** e de **relatório técnico**. O primeiro, elaborado por preposto da área contábil-financeira do concedente, que emitirá parecer acerca da utilização correta dos recursos, conforme previsto no Plano de Trabalho. O segundo, emitido pela **Fiscal** do convênio, que, subsidiado pelo parecer contábil-financeiro, dará parecer sobre o nexo de causalidade das despesas, sobre a execução do objeto e as metas previstas no Plano de Trabalho.
20. Inclusão, no termo do convênio, de obrigação do convenente orientar seus fornecedores para colocarem nos comprovantes de despesas (notas fiscais, inclusive eletrônicas, faturas, recibos etc) o número do convênio a que se refere o material/serviço adquirido, bem como nos bens patrimoniais comprados com recursos do convênio.
21. Manutenção de controle efetivo das pendências das prestações de contas de modo a assegurar a tempestividade da instauração dos processos de tomada de contas especial.



C) Quanto à Informação e Comunicação:

22. Divulgação interna e entre os convenientes dos canais institucionais da unidade setorial de Ouvidoria para receberem denúncias sobre impropriedades na celebração e execução dos convênios.

23. Estabelecimento da prática da unidade setorial de Ouvidoria dar conhecimento por escrito à Coordenação de Convênios e à direção superior de todas as denúncias envolvendo esses instrumentos.

24. Divulgação para todas as áreas envolvidas direta ou indiretamente com o convênio (área gestora, fiscal, diretorias geral, financeira e administrativa, CCIs etc) do seu inteiro teor para verificação, dentro de cada alçada, do cumprimento do pactuado.

25. Adoção formal de procedimento de o **Fiscal** dar imediata ciência, por escrito, ao seu superior hierárquico e ao responsável pela área gestora do convênio, da existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas do convênio, de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados.

26. Disponibilização de acesso para consulta de todas as áreas interessadas do termo digitalizado, além de controle atualizado contendo, minimamente, valores repassados, vigência, aditivos, situação de prestação de contas, glosas e demais ocorrências durante a execução.

D) Quanto à Avaliação de Risco e Monitoramento:

27. Elaboração pelo **Fiscal** do convênio, com aprovação do **Gestor**, de um **Plano de Fiscalização (Modelo - Anexo 3)**, listando os principais pontos para verificação, tomando por base as metas previstas no Plano de Trabalho e a análise de riscos inerentes ao objeto.

28. Inclusão, dentre as atividades das Coordenações de Controle de Controle (CCIs) e unidades equivalentes, do monitoramento do **Plano de Fiscalização** dos convênios de maior relevância material e estratégica, inserindo-o nos respectivos Planos de Ação e efetuar as inspeções planejadas.

29. Instituição da prática de a Coordenação de Convênios efetuar acompanhamento sistemático da execução do instrumento e alertar para eventual não cumprimento do Plano de Trabalho no prazo pactuado.

30. Adoção de comitê interno para analisar relatórios de execução de objeto dos convênios de maior valor e de importância estratégica, de modo a adotar providências tempestivas relacionadas à suspensão de novos repasses, quando for o caso.



Vítor Ribeiro Pinheiro Gonçalves
Gerência de Controle Preventivo e Transparência

Aprovada por:

Luis Augusto Peixoto Rocha
Auditor Geral do Estado



ANEXO 1

DECLARAÇÃO DE PERTINÊNCIA

CONVÊNIO Nº:

CONCEDENTE:

CONVENENTE:

OBJETO DO CONVÊNIO:

Declaro, como responsável pela área gestora do convênio acima, que o seu objeto tem pertinência temática com as atribuições institucionais do CONCEDENTE e do CONVENENTE.

Data

Nome/Assinatura do responsável pela área gestora



CONVÊNIO Nº:

CONVENENTE:

OBJETO DO CONVÊNIO:

GESTOR/FISCAL DO CONVÊNIO:

ITEM	META ⁵	VALOR	COMO FISCALIZAR	QUANDO FISCALIZAR

DATA:

ASSINATURA DO FISCAL:

ASSINATURA DO GESTOR:

⁵ Listar com base no Plano de Trabalho.